



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 300-01/20-10/12

Datum: 23. 4. 2020

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije (ZDLGPE), nujni postopek, 1120-VIII.

Zakonodajno-pravna služba (ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (Ustava), pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

Uvodno

Skupaj s Predlogom zakona je bil predložen tudi Predlog sklepa o ugotovitvi nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma (v nadaljnjem besedilu: Predlog sklepa), s katerim naj bi Državni zbor ugotovil, da referendum o tem Predlogu zakona ni dopustno razpisati, ker gre za zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ker je zakonodajni referendum v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave nedopusten glede zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravne nesreče, načelno opozarjamo, da je treba v postopku sprejemanja Predloga zakona, na katerega se sklep nanaša, skrbno pretehtati, ali vse vsebine Predloga zakona predstavljajo nujne ukrepe iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Uvrščanje drugih vsebin bi lahko povzročilo z Ustavo neskladno in prekomerno uporabo ustavne prepovedi referenduma in poseg v pravico do referenduma, zato bi se v postopku ustavne presoje lahko izkazalo za ustavno nedopustno. Ob tem opozarjamo zlasti na naslednje.

Iz drugega odstavka 1. člena Predloga zakona izhaja, da se s Predlogom zakona spreminjajo oziroma dopolnjujejo določbe štirih zakonov zaradi omilitve posledic (epidemije) COVID-19 za gospodarstvo in javne finance. Tudi te novele bi morale predstavljati nujni ukrep iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Iz obrazložitve 18. člena Predloga zakona, ki spreminja besedilo 11. člena Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki (v nadaljnjem besedilu: ZSIRB) izhaja, da se sistemizira in poudari proticiklična funkcija Slovenske izvozne in razvojne banke (v nadaljnjem besedilu: SID banka), in sicer tako, da se ciklično vrzel opredeli kot eno izmed oblik tržne vrzeli. Določbi 19. in 20. člena, ki spreminjata 18. člen ZSIRB, spreminjata določbe, ki urejajo sestavo organov SID banke. Določba 21. člena

Predloga zakona, ki spreminja Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (v nadaljnjem besedilu: ZPreZP-1), spreminja tretji odstavek 26. člena ZPreZP-1 zaradi odprave različnega tolmačenja. Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, ali je predlagane določbe sploh mogoče šteti za nujne ukrepe, povezane z odpravo posledic epidemije COVID-1. Četrta novela spreminja in dopolnjuje Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (v nadaljnjem besedilu: ZIPRS2021). O zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, referendumu sicer ni dopustno razpisati, vendar ne na podlagi prve, temveč druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Glede na to, da Predlog sklepa temelji na 21.a členu Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki ureja postopek v zvezi z zakonom o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, je treba tudi novelo ZIPRS2021 utemeljiti kot takšen nujen ukrep.

Kljub temu, da naslov ni normativni del zakona, mora odražati bistvo njegove vsebine. Zaradi tega opozarjamo, da zagotovitev dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 odraža vsebino II. dela zakona, ki ureja ukrep za zagotovitev dodatne likvidnosti gospodarstvu, ne pa tudi III. dela zakona, ki spreminja in dopolnjuje ZSIRB, ZPreZP-1, Zakona o javnih skladih (v nadaljnjem besedilu: ZJS-1) in ZIPRS2021 in njegovega IV. dela, ki določa začasni ukrep za omilitev posledic epidemije na področju Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: ZSPDSLS-1).

K posameznim delom zakona in členom dajemo naslednje pripombe.

K I. delu: Splošne določbe

K 1. členu:

V prvem odstavku bi bilo treba upoštevati, da se je z odredbo ministra za zdravje razglasila epidemija nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), in ne le epidemija nalezljive bolezni SARS-CoV-2. Zato je treba v besedilu določbe ob prvi omembi epidemije navesti njeno popolno poimenovanje, določiti ustrezno okrajšavo in nato v celotnem zakonskem besedilu (npr. v tem členu) zagotoviti enoten in dosleden način poimenovanja epidemije.

Prav tako je treba preveriti ustreznost besedila v drugem odstavku, ki določa vsebino zakona (»za gospodarstvo in javne finance«), saj je vsebina urejanja v Predlogu zakona širša.

K II. delu: Ukrep za zagotovitev dodane likvidnosti gospodarstvu

Iz Predloga zakona izhaja, da je poroštvo Republike Slovenije dano do višine 70 oziroma 80 % glavnice in da skupni znesek glavnice kreditnih pogodb, sklenjenih v skladu s tem zakonom in za katere velja poroštvo Republike Slovenije, ne presega 2 milijard eurov. Glede na navedbo v obrazložitvi, da nastopi poroštvo Republike Slovenije *ex lege*, in glede na to, da četrti odstavek 7. člena Predloga zakona določa, da SID banka preveri izpolnjevanje pogojev naknadno, po plačilu porošstva, se z vidika pravne varnosti in določljivosti višine porošstva kot enega od temeljnih elementov porošstva postavlja več vprašanj. Iz Predloga zakona ni razvidno, kako bo poroštvo Republike Slovenije potrjeno, da bo banka zanesljivo vedela, da so izpolnjeni pogoji iz tega zakona in da je nastopilo poroštvo Republike Slovenije *ex lege*. Prav tako iz Predloga zakona ni mogoče razbrati, kako bo zagotovljeno, da obseg poroštvne kvote po tem zakonu ne bo presežen in kakšne bodo posledice za banko, ko bo vložila zahtevo za unovčitev porošstva po tem, ko bi bil obseg poroštvne kvote že dosežen. Predlog zakona ne ureja situacij, ko bo SID banka šele po plačilu porošstva preverila izpolnjevanje pogojev in ugotovila, da niso bili izpolnjeni ali če bo poroštvna kvota že presežena, pogoji za izdano poroštvo *ex lege* pa so bili izpolnjeni. Ustavne zahteve, ki

izhajajo iz 149. člena Ustave, med drugim obsegajo določenost oziroma določljivost poroštvenih obveznosti, iz česar po naši oceni izhaja, da mora biti zagotovljen učinkovit mehanizem, ki bo porabo v Predlogu zakona sicer določene poroštevne kvote v višini 2 milijard evrov tudi dejansko omejil na ta znesek. Opozarjamo, da bi te nedorečenosti pravne ureditve lahko povzročile tudi številne sodne postopke. Iz teh razlogov je treba predlagane rešitve ponovno preučiti.

Za različne oblike jamstva države je značilno, da ne ustrezajo vedno institutom civilnega prava, temveč gre za mešane pravne posle, ki obsegajo elemente več pravnih poslov, ali pa gre pri posameznem zavarovanju za prepletanje civilnopравnih in javnopравnih elementov (23. točka Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011). S pravno-sistemskega vidika pa opozarjamo, da je poroštvo kot pravni institut urejen v Obligacijskem zakoniku. Iz Predloga zakona, v primerjavi z drugimi primerljivimi zakoni, ki urejajo poroštva Republike Slovenije (npr. Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije), ni razvidno, ali je namen, da se poroštvo celovito uredi v tem zakonu ali pa je mišljeno, da se bodo uporabljale tudi določbe o poroštvu, določene v zakonu, ki ureja obligacijska razmerja (v tem primeru bi kazalo to izrecno določiti). V zakonodajnem gradivu se na več mestih navaja obrazložitev o posebnosti ureditve poroštva Republike Slovenije, zato bi bilo treba to vprašanje v zakonodajnem postopku pojasniti.

Iz Predloga zakona izhaja, da naj bi bile predmet poroštva tako kreditne pogodbe, sklenjene pred uveljavitvijo Predloga zakona (od 13. marca 2020 (torej »po 12. marcu 2020«), kot tiste, sklenjene do 31. decembra 2020 (a) točka prvega odstavka 5. člena). Iz obrazložitve 7. člena Predloga zakona izhaja, da naj bi se Predlog zakona nanašal le na že sklenjene kreditne pogodbe, saj je navedeno, da »skupni znesek glavnice kreditov ne presega 2 milijardi evrov«. Nasprotno temu iz drugega odstavka 7. člena Predloga zakona izhaja, da skupni znesek glavnice kreditnih pogodb, sklenjenih v skladu s tem zakonom, in za katere velja poroštvo Republike Slovenije, ne presega 2 milijard evrov. Zaradi tega se zastavlja vprašanje, kako se bodo vštivale v poroštevno kvoto že sklenjene kreditne pogodbe, ki niso mogle biti sklenjene v skladu s tem zakonom, ker ob sklenitvi pogodbe še ni veljal.

Glede že sklenjenih kreditnih pogodb opozarjamo, da lahko vsebujejo slabše pogoje in drugačno ročnost kot bodoče kreditne pogodbe, ki bodo sklenjene ob upoštevanju Predloga zakona, ker se z vstopom države kot poroka v pogodbeno razmerje utrjuje dolžnikova obveznost. Predlog zakona izrecno ne ureja, na kakšen način se bo preverilo, ali kreditorejmalci iz že sklenjenih kreditnih pogodb (4. in 5. člen Predloga zakona) in te kreditne pogodbe (5. člen Predloga zakona) izpolnjujejo pogoje iz Predloga zakona.

K 2. členu:

Besedilo člena in naslov zakona bi bilo treba uskladiti, saj je v naslovu določeno, da zakon ureja ukrep za zagotovitev dodatne likvidnosti gospodarstvu, v členu pa, da je namen zakona zagotovitev potrebne likvidnosti.

K 3. členu:

V besedilu bi bilo treba odpraviti nepotrebno podvajanje besed (»predmet ukrepa je interventni ukrep«).

K 4. členu:

Člen opredeljuje subjekte ukrepa, zato bi kazalo v tem členu navesti tudi pogoje, ki jih morajo ti subjekti izpolnjevati in so v Predlogu zakona določeni v četrtem odstavku 5. člena.

K 5. členu:

Ugotavljamo, da začetek teka rokov v tem členu ni določen enotno, saj je v a) točki prvega odstavka določen začetek teka po 12. marcu 2020, kar pomeni od 13. marca 2020, v c) točki pa od 12. 3. 2020.

Glede b) točke se postavlja vprašanje, ali bi bilo treba določiti tudi najnižje trajanje ročnosti kredita.¹

V zvezi z določbo c) točke, da je lahko kredit namenjen tudi financiranju poplačila obveznosti iz kreditnih pogodb, ki so bile sklenjene v obdobju od 12. marca 2020 do uveljavitve tega zakona in izpolnjujejo pogoje po tem zakonu, je treba preveriti, ali je ta namen skladen z g) podtočko 25. točke Začasnega okvira za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19,² ki določa, da se lahko jamstvo nanaša na posojila za naložbe oziroma posojila za obratni kapital. Dodajamo še, da sta besedi »naložbe« in »investicije« sopomenki, zato je treba eno do njiju v c) točki opustiti.

V d) točki je treba Seznam Evropske unije določiti z ustreznim citatom in objavo v Uradnem listu Evropske unije.

V zvezi z drugim odstavkom je treba pretehtati, kako bo mogoče preveriti višino najvišjega dovoljenega skupnega zneska za posameznega kreditojemalca, glede na to, da ima lahko gospodarska družba sklenjene kreditne pogodbe pri različnih bankah. Drugi in tretji odstavek bi bilo treba med seboj uskladiti, saj je v drugem odstavku naveden »najvišji dovoljeni skupni znesek glavnice kredita«, v tretjem odstavku pa »najvišji dovoljeni skupni znesek obveznosti«.

V b) točki četrtega odstavka je določen pogoj, da se kreditojemalec sooča z likvidnostnimi težavami zaradi poslovnih razlogov, povezanih s posledicami COVID-19 na območju Republike Slovenije. V zvezi s tem je treba preveriti, ali se s tako določenim pogojem ne izloči tistih gospodarskih družb, ki poslujejo na trgih izven območja Republike Slovenije, in se zaradi tega soočajo z likvidnostnimi težavami, povezanimi s posledicami epidemije virusa.

Opozarjamo, da zgolj v d) in f) točki četrtega odstavka ni določen čas, v katerem mora kreditojemalec izpolniti določen pogoj. Pri določanju pogojev tega odstavka ni jasno, na kakšen način bo banka ugotavljala, da kreditojemalec navedene pogoje izpolnjuje (npr. da ima poravnane zapadle obveznosti, da se ne šteje za podjetje v težavah, da je vključen v sistem obveznega večstranskega pobota...), saj se zgolj z računovodskimi izkazi (napovedni stavek petega odstavka) to ne more izkazovati. Predlagamo, da se to uredi na način, primerljiv z že uveljavljenimi določbami Zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev.

Iz napovednega stavka petega odstavka izhaja, da so v posameznih točkah naštetih elementi, s katerimi se izkazuje izpolnjevanje pogojev iz prejšnjega odstavka, čeprav iz vsebine točk izhaja, da se izkazujejo pogoji, ki so navedeni v prvem, drugem in tretjem odstavku tega člena.

V zvezi s tem členom dodajamo še, da bi bilo treba urediti tudi vprašanje, kako se bo preverjalo izpolnjevanje pogojev iz tega člena za kreditne pogodbe, sklenjene po 12. marcu 2020 in pred uveljavitvijo Predloga zakona.

¹ Glej npr. prvi odstavek 7. člena Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije.

² Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID - 19 (UL C št. 91 I z dne 20. 3. 2020, str. 1 in sprememba UL C št. 112 I z dne 4. 4. 2020, str. 1).

K 6. členu:

V členu, ki ureja omejitev trajanja in višino poroštva, kot se glasi naslov člena (ki ne odraža v celoti vsebine tretjega in četrtega odstavka), je v tretjem odstavku določeno, da je zahteva za izpolnitev poroštvene obveznosti Republike Slovenije upravičena le v primeru, da banka in Republika Slovenija utrpita sorazmerne izgube pod enakimi pogoji. Postavlja se vprašanje, kako se bo določba izvajala, saj ni jasno, ali in kako se sorazmernost odraža v določbah Predloga zakona in v kolikšnem obsegu dejansko jamči Republika Slovenija.

K 7. členu:

V obrazložitvi je navedeno, da člen med drugim kaže na *ex lege* naravo poroštva, vendar iz besedila člena nastanek poroštva ni jasno razviden. Prvi odstavek se sklicuje zgolj na 9. člen tega zakona, ki določa prenos terjatev in način unovčevanja poroštva, ne pa tudi npr. na višino in trajanje poroštva iz 6. člena. Prenos terjatev in način unovčevanja poroštva namreč nista značilnosti poroštva. Glede na navedeno bi bilo treba pojasniti, ali je odstavek, ki se sklicuje zgolj na nekatere člene v zvezi s poroštvom, sploh potreben.

V tretjem odstavku je treba opustiti besedilo »iz 17. člena tega zakona«, saj je nepotrebno.

V četrtem odstavku je določeno, da SID banka preveri izpolnjevanje pogojev po plačilu poroštva. Z vidika načela pravne varnosti se zato postavlja vprašanje, kdo in na kakšen način po sklenitvi kreditne pogodbe potrdi, da so izpolnjeni pogoji iz tega zakona za to kreditno pogodbo, torej da je nastopilo poroštvo Republike Slovenije *ex lege* in da bo banka, če kreditojemalec ne bo izpolnil svojih obveznosti, dobila plačano poroštveno obveznost. Če bo SID banka šele po plačilu poroštva preverila izpolnjevanje pogojev in ugotovila, da niso izpolnjeni, bo morala SID banka zoper banko uveljaviti regresni zahtevek zaradi neutemeljenega plačila.

V zvezi z določbo, da SID banka preveri izpolnjevanje pogojev po plačilu poroštva, še opozarjamo, da ni skladna z določbo drugega odstavka 10. člena Predloga zakona, iz katere izhaja, da SID banka izvaja nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za izdajo poroštva.

Prav tako je treba pojasniti, kaj se zgodi, če banka presodi, da so izpolnjeni pogoji za poroštveno obveznost Republike Slovenije po tem zakonu, SID banka pa bo menila, da niso. Ker se bo šele po plačilu poroštva izkazalo, da SID banka šteje, da poroštvo ni dano, se zastavlja vprašanje, ali bo zato morala banka vrniti prejeto iz poroštvene obveznosti Republike Slovenije, ostala pa bo brez jamstva. Gre za vprašanje varovanja pravnega položaja banke in tudi kreditojemalca.

Glede na to, da v Predlogu zakona ni določeno plačevanje provizije, se postavlja vprašanje, ali je potreben peti odstavek, ki določa, da se provizija ne obračunava in plačuje.

K 8. členu:

Naslov člena in izraz v napovednem stavku prvega odstavka bi bilo treba poenotiti, ker gre očitno za poimenovanje istega pojma.

K 9. členu:

Nastop dogodka neplačila, določenega v drugem odstavku, bi bilo treba natančneje opredeliti, saj verjetno manjka sklic na 178. člen Uredbe št. 575/2013/EU. Glede načina izpolnitve poroštvene obveznosti je Ministrstvu za finance prepuščena diskrecija, za katero od možnosti, naštetih v alinejah a) in b) točke, se bo odločilo. Zlasti se to

vprašanje postavlja zato, ker ni jasno, ali je izplačilo iz proračuna Republike Slovenije enakovredno izročitvi obveznice Republike Slovenije ali SID banke.

V zvezi s tretjim odstavkom bi bilo treba pojasniti, za kateri dokument gre, saj iz Predloga zakona in obrazložitve to ni razvidno.

Četrty odstavek ni jasen. V prvem stavku določa, da SID banka izroči obveznice, torej katerekoli obveznice po tem zakonu, drugi stavek pa se nanaša le na obveznice SID banke. Poleg tega se prvi del odstavka nanaša na izročitev obveznic (torej po drugem odstavku tega člena), drugi del odstavka pa na odkup kredita, iz česar bi bilo mogoče sklepati, da gre za izvedbo prvega odstavka tega člena, čeprav ta izrecno govori o odkupu terjatve. Odstavek tudi ni skladen s tretjim odstavkom 11. člena Predloga zakona, v skladu s katerim obveznice izroči Ministrstvo za finance. Dodatno še opozarjamo, da ta odstavek uporablja termin »protivrednosti nominalne vrednosti glavnice kredita, zmanjšani za morebitne že plačane obveznosti« in ne upošteva, da poroštvo Republike Slovenije ni izdano za celotno glavnico (drugi odstavek 6. člena Predloga zakona določa, da višina porošstva znaša 70 oziroma 80 % glavnice). Glede na vse navedeno je treba določbo ponovno preučiti in uskladiti.

V zvezi s predlagano posebno komisijo v petem odstavku je treba določiti, o čem izda komisija mnenje, koliko članov ima in kakšno je razmerje med predstavniki SID banke in Ministrstva za finance.

Termine, ki označujejo iste vsebine, bi zaradi jasnosti pravnega izražanja kazalo poenotiti (npr. odkup terjatve, odkup kredita).

K 10. členu:

Naslov člen je »vloga banke«, pri čemer ni jasno, ali je s tem mišljeno posredovanje določene vloge ali se želi določiti dolžnosti banke, kako naj ravna v časovno različnih fazah.

V prvem odstavku bi bilo treba določiti rok za posredovanje vloge za kredit in kopije kreditne pogodbe.

V zvezi z drugim odstavkom opozarjamo, da v Predlogu zakona nadzor SID banke nad izpolnjevanjem pogojev za izdajo porošstva ni urejen. Ne glede na to pa je treba določbo, ki SID banki omogoča, da zahteva vso dokumentacijo, ki je potrebna za izvedbo nadzora, pretehtati z vidika zaupnosti podatkov o stranki kot temeljnega elementa zakona, ki ureja bančništvo. Če naj bi SID banka lahko zahtevala tudi zaupne podatke o strankah, ki niso kreditorejmalci, jo je treba dodatno utemeljiti in urediti njeno izvajanje, da v zaupnost podatkov ne bo poseženo prekomerno.

V tretjem odstavku se določa, kaj banka posreduje SID banki v zvezi z unovčitvijo porošstva. Vendar pa drugi stavek tretjega odstavka določa obveznost Republike Slovenije, da izpolni svojo poroštveno obveznost, zato bi bilo treba ta del umestiti v 11. člen Predloga zakona.

Nastop dogodka neplačila, določenega v tretjem odstavku, bi bilo treba natančneje opredeliti, saj verjetno manjka sklic na 178. člen Uredbe št. 575/2013/EU. Preveriti je treba tudi, ali je ustrezno določena navezna okoliščina, od katere teče rok za posredovanje zahteve za izpolnitev poroštvene obveznosti, saj je iz besedila »nastop dogodka neplačila in dejstvo, da kreditorejmalec ni poravnal dospele obveznosti iz kreditne pogodbe« videti, da gre za dva časovno ločena trenutka.

Tako v tej določbi kot v 11. členu Predloga zakona se določa, da mora biti zahteva (formalno) popolna. V zvezi s tretjim odstavkom se zastavlja vprašanje, ali mora banka

SID banki poleg zahteve, iz katere je razvidno, da je na strani kreditojemalca nastopil dogodek neplačila in da kreditojemalec ni poravnal dospele obveznosti iz kreditne pogodbe, ki je zavarovana s poroštvom Republike Slovenije, predložiti še kaj drugega, da bo zahteva popolna.

Glede četrtega odstavka bi bilo treba utemeljiti razloge za relativno dolg rok treh dni za obvestilo kreditojemalca o vloženi zahtevi za izpolnitev poroštvne obveznosti.

K 11. členu:

Iz prvega odstavka izhaja, da SID banka o vsakem zahtevku banke za unovčenje porošstva obvesti Ministrstvo za finance, da vodi evidenco o popolnih zahtevkih bank in da formalno popolne zahtevke skupaj s pozivom za plačilo porošstva posreduje Ministrstvu za finance. Tudi v tretjem odstavku se uporablja besedna zveza »popolni zahtevki«. Če gre pri navedbi popolnega zahtevka in formalno popolnega zahtevka za različno poimenovanje istih pojmov, bi bilo treba poimenovanja poenotiti, če ne, pa razlikovanje utemeljiti.

Tretji odstavek je treba izboljšati tako, da se popravi očitno napačen sklic na tretji odstavek 9. člena. Besedilo »v zakonitem roku« bi bilo treba nadomestiti s sklicem na tretji odstavek 10. člena, besedilo »za izplačilo porošstva« pa črtati, ker je nepotrebno.

K 14. členu:

V tem členu se določa prepoved izplačila dobička, nagrad za poslovno uspešnost članom posloводства, nakup lastnih delnic ali lastniških deležev ter izplačevanja drugih finančnih obveznosti do nadrejenih oziroma povezanih družb ali lastnikov. Ta prepoved se nanaša na obdobje od vložitve vloge za kredit do prenehanja pravice banke do uveljavljanja pravice do porošstva. Tudi v tem primeru z vidika pravne varnosti in predvidljivosti opozarjamo, da bi morala kreditojemalec in banka vnaprej vedeti, da so izpolnjeni pogoji in da je poroštvo za kredit odobreno, saj bi lahko v nasprotnem primeru prišlo do situacije, da bi ta prepoved veljala več let, kasneje pa bi se ugotovilo, da niso izpolnjeni pogoji za poroštvo.

K 15. členu:

V zvezi z a) točko prvega odstavka opozarjamo, da ni jasno, za katere kršitve banke gre, saj po našem mnenju iz besedila Predloga zakona ni natančno razvidno, kaj se od banke zahteva. Glede b) točke se postavlja vprašanje, ali je ureditev sorazmerna, če je banka z dolžno skrbnostjo izpolnila vse svoje obveznosti, pa se kasneje izkaže, da je kreditojemalec navedel lažne podatke, saj poroštvo v tem primeru preneha, banka pa mora plačati tudi zamudne obresti. V c) točki je treba besedilo dopolniti z navedbo obvestila o postopku likvidacije, saj mora banka na podlagi drugega odstavka 13. člena tudi o tem obvestiti SID banko.

K 17. členu:

Po Ustavi (drugi odstavek 120. člena) so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno. Tako imenovana izvršilna klavzula (zakonska določba, da je treba izdati izvršilne predpise) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni prepustil (v celoti) presoji izvršilne oblasti, temveč ji je z zakonom naložil, da določena vprašanja mora urediti. Ker ta določba predstavlja izvršilno klavzulo in iz tretjega odstavka 7. člena Predloga zakona izhaja, da se bodo določena vprašanja v zvezi s poroštvom podrobneje uredila z uredbo, je treba črtati besedo »lahko« v zvezi z določitvijo podrobnejših pravil v zvezi z izvrševanjem določb tega interventnega ukrepa.

K III. delu: Spremembe in dopolnitve zakonov

1. K ZAKONU O SLOVENSKI IZVOZNI IN RAZVOJNI BANKI

K 18. členu:

Glede na obrazložitev člena, iz katere izhaja, da se s predlagano rešitvijo sistemizira in poudari proticiklična funkcija SID banke, in sicer tako, da se ciklično vrzel opredeli kot eno izmed oblik tržne vrzeli, opozarjamo na naslednje. Iz Poročila o družbeni odgovornosti SID banke za leto 2018³ izhaja, da so predstavljale temeljni izziv delovanja SID banke v obdobju 2011-16 »ciklične vrzeli, ki so nastale v izjemno neugodnih razmerah makro-finančne krize«. Navedeno je tudi, da je SID banka začela »proticiklične oziroma protikrizne ukrepe izvajati praktično takoj po razširitvi svojega mandata.« Zato se postavlja vprašanje, ali predlagana sprememba 11. člena ZSIRB ne presega namena, kot je določen v drugem odstavku 1. člena Predloga zakona, in sicer, da je sprememba potrebna zaradi omilitve posledic epidemije COVID-19 za gospodarstvo in javne finance.

K 19. in 20. členu:

Temeljno pravilo noveliranja je spreminjanje ali dopolnjevanje vsakega od členov s samostojnim členom novele, zato je treba vsebini obeh členov združiti v en člen.

Ugotavljamo, da določbi 19. in 20. člena Predloga zakona spreminjata določbe, ki urejajo sestavo organov SID banke in nista povezani z omilitvijo posledic epidemije COVID-19, zato presegata vsebino Predloga zakona.

V zvezi z 19. členom, ki spreminja ureditev pogojev, ki jih mora izpolnjevati član uprave SID banke, opozarjamo na naslednje. V obrazložitvi člena je navedeno, da so pogoji za opravljanje funkcije člana uprave banke po zakonu, ki ureja bančništvo, strožji od pogojev, kot so veljali v času uveljavitve ZSIRB, zato dodatni pogoji za člana uprave SID banke, ki so naštet v dveh alinejah prvega odstavka 18. člena ZSIRB, niso več potrebni. Ker so pogoji za imenovanje člana uprave banke v zakonu, ki ureja bančništvo, določeni opisno in ker je pogoj iz druge alineje prvega odstavka 18. člena ZSIRB ustrezno strokovno znanje s področja dejavnosti SID banke ali posameznih strokovnih področjih, ki jih vodi, torej specifično znanje s področja dejavnosti SID banke, bi bilo treba razloge za predlagano spremembo dodatno utemeljiti.

Predlagani spremembi začneta veljati z uveljavitvijo Predloga zakona, kar pomeni, da se bo z uveljavitvijo Predloga zakona spremenila sestava nadzornega sveta SID banke. Zato bi bilo treba prehod iz veljavne v novo ureditev urediti tako, da se dosedanjim članom nadzornega sveta SID banke pravni položaj ne bo poslabšal arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.

2. K ZAKONU O PREPREČEVANJU ZAMUD PRI PLAČILIH

K 21. členu:

Tudi v zvezi s to spremembo opozarjamo na to, da presega v drugem odstavku 1. člena opredeljeno vsebino Predloga zakona, saj se tretji odstavek 26. člena ZPreZP-1 spreminja zaradi odprave različnega tolmačenja, torej sprememba ni povezana z omilitvijo posledic epidemije COVID-19.

³ Objavljeno na: https://www.sid.si/sites/www.sid.si/files/documents/2019-07-10_porocilo_o_druzbeni_odgovornosti_v_sid_banki_v_2018.pdf (citirano dne 22. 4. 2020).

3. K ZAKONU O JAVNIH SKLADIH

K 22. členu:

Iz obrazložitve člena izhaja, da je zaradi razmer, ki prepovedujejo oziroma omejujejo zbiranje ljudi, oteženo izpeljati postopek imenovanja direktorja javnega sklada. Zato se s predlaganim členom podaljšuje rok, v katerem predsednik ali član nadzornega sveta opravlja funkcijo direktorja javnega sklada, če ta umre, odstopi (pravilno: poda odstopno izjavo), postane poslovno nesposoben, je razrešen iz krivdnih razlogov ali mu poteče mandat. Glede na to, da je predlagano podaljšanje roka povezano z oteženo izpeljavo postopka imenovanja, do katere je prišlo zaradi ukrepov za zaježitev epidemije COVID-19, bi kazalo predlagano rešitev določiti kot začasen ukrep za omilitev posledic epidemije, ne kot spremembo zakona. V zvezi s tem še dodajamo, da tudi v tem primeru predlagana rešitev presega vsebino Predloga zakona, določeno v drugem odstavku 1. člena, saj se 22. člen ZJS-1 ne spreminja zaradi omilitve posledic epidemije COVID-19 za gospodarstvo in javne finance.

4. K ZAKONU O IZVRŠEVANJU PRORAČUNOV REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETI 2020 IN 2021

Po tretjem odstavku 12. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju ne glede na tretji in četrti odstavek 48. člena Zakona o javnih financah v letu 2020 odstotek sredstev, ki se lahko izloči v sredstva proračunske rezerve, ni omejen, o uporabi sredstev pa odloča vlada. V zakonodajnem postopku je bila ta določba obrazložena z navedbo, da se predvsem zaradi možnosti širjenja virusa določa možnost povečevanja proračunske rezerve, saj je z veliko stopnjo verjetnosti mogoče načrtovati, da 1,5 % prejemkov proračuna ne bo zadoščalo za izvedbo ukrepov. V zvezi s tem se zastavlja vprašanje razmerja te določbe do predlaganih sprememb in dopolnitev ZIPRS2021, saj proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad, torej kot poseben evidenčni račun proračuna, na katerega se izločajo proračunska sredstva, in za katero se odpre poseben podračun in je zato kljub integralni naravi prihodkov financiranje izdatkov namensko.

K 23. členu:

Tako kot k 1. členu Predloga zakona opozarjamo na pravilno poimenovanje nalezljive bolezni, za katero je bila razglašena epidemija.

K 33. členu:

Pojasniti bi bilo treba, zakaj je določena neuporaba določb 9.a člena, 9.č člena, 9.c in prvega odstavka 9.g člena ZJF, če naj bi bila vezana na epidemijo COVID-19, tudi za leto 2021.

V novem 67.c členu se v tretjem odstavku določa, da Fiskalni svet ne glede na prvi odstavek 9.g člena ZJF v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021. Po določbi prvega odstavka 9.g člena ZJF Fiskalni svet vsaki dve leti opravi analizo napovedi makroekonomskih agregatov iz 9.b člena ZJF za pretekla štiri leta in jo predstavi v poročilu, pri čemer bi se morala ta prvič pripraviti v letu 2020 (tretji odstavek 6. člena ZJF-H). V letu 2020 bi torej moral Fiskalni svet analizo pripraviti na podlagi makroekonomskih agregatov za pretekla štiri leta, torej za leta 2016, 2017, 2018 in 2019, v letu 2021 pa za leta 2017, 2018, 2019 in 2020, zato se zastavlja vprašanje obsega in utemeljenosti te izjeme. Ob tem opozarjamo tudi, da iz drugega odstavka 1. člena ZIPRS2021 izhaja, da se določbe iz tega zakona uporabljajo v letih 2020 in 2021, razen če je za posamezni člen tega zakona določeno drugače. To pomeni, da se bo tudi določba tretjega odstavka novega 67.c člena uporabljala v letih 2020 in 2021, če ne bo izrecno določeno drugače. Če naj bi se uporabljala tudi v nadaljnjih proračunskih letih, pa bi bilo to treba posebej

utemeljiti, saj gre za določitev neuporabe sistemskega zakona, ki bi morala biti zgolj začasna oziroma vezana na določena proračunska leta.

K IV. delu: Začasni ukrep

K 34. členu:

V prvem odstavku, ki določa izjemo od 62. člena ZSPDSLS-1, se kot eden od pogojev za nezaračunavanje najemnine določa širjenje bolezni. Ne glede na to, da je ta ukrep določen kot začasen in je vezan na obdobje razglašene epidemije nalezljive bolezni COVID-19, bi bilo treba določiti, da je tudi vsebinski pogoj vezan na širjenje bolezni COVID-19, pri tem pa upoštevati enotno poimenovanje epidemije (1. člen Predloga zakona). Dostavek, s katerim se pogoj veže na območje Republike Slovenije in dodatno datumsko pojasnjuje začetek in prenehanje epidemije, je nepotreben.

Pojasniti bi bilo treba tudi, zakaj se izrecno določa, da se ne zaračunava najemnina ali del najemnine. Če je razlikovanje potrebno zato, ker iz 62. člena ZSPDSLS-1 izhaja možnost zaračunavanja mesečne ali letne najemnine oziroma zato, ker epidemija ni bila (marec 2020) oz. ne bo trajala celoten mesec, bi bilo treba izjemo oblikovati bolj natančno. Prav tako bi bilo treba urediti, kako se bo določba izvajala v primeru, ko je najemnina že zapadla v plačilo.

V drugem odstavku bi bilo treba uredbo, na katero se sklicuje četrta alineja, določiti z ustreznim poimenovanjem in citatom v Uradnem listu.

K V. delu: Prehodne in končne določbe

K 38. členu:

Ker je tudi v 17. členu Predloga zakona določena t. i. izvršilna klavzula, ki ustvarja za vlado dolžnost, da podzakonski akt izda, je treba določiti rok za izdajo tega podzakonskega akta.

K 39. členu:

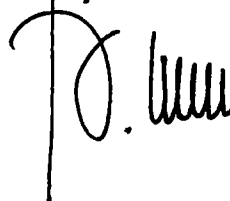
Določba drugega odstavka je neobičajna in nepotrebna. Če bi Vlada po sprejemu Predloga zakona iz katerihkoli razlogov ocenila, da ta zakon ni več potreben (delno ali v celoti), lahko predlaga prenehanje njegove veljavnosti že na podlagi zakonodajne iniciative, ki jo ima na podlagi 88. člena Ustave.

Sekretarka
Helena Rus, l.r.

Sekretarka
Valentina Marolt, l.r.

Višja sekretarka
mag. Sonja Bien Karlovšek, l.r.

Nataša Voršič
vodja



Poslano:
- Odboru za finance